SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Spaniens innere Blockaden: die Parlamentswahlen lassen nicht erwarten, dass sie überwunden werden

Maihold, Günther; Servitja Roca, Xavier

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Maihold, G., & Servitja Roca, X. (2019). *Spaniens innere Blockaden: die Parlamentswahlen lassen nicht erwarten, dass sie überwunden werden.* (SWP-Aktuell, 26/2019). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://doi.org/10.18449/2019A26

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62703-3

SWP-Aktuell
NR. 26 APRIL 2019

Spaniens innere Blockaden

Die Parlamentswahlen lassen nicht erwarten, dass sie überwunden werden

Günther Maihold / Xavier Servitja Roca

Am 28. April 2019 finden in Spanien vorgezogene Parlamentswahlen statt. Sie sind Ergebnis von drei Blockaden, mit denen das Land seit mehr als zehn Jahren konfrontiert ist und die es unmöglich machen, stabile Regierungen zu bilden. Als Blockaden wirken eine politische Polarisierung, die zu einem Lagerdenken geführt hat, das keine übergreifenden Koalitionen zulässt; die Auswirkungen der Katalonien-Krise, die diese politischen Lager weiter verfestigt, und die innere Konfrontation als Folge des Migrationsdrucks aus Afrika, der massive innenpolitische Verwerfungen verursacht hat. Nach bisherigen Umfragen ist nicht zu erwarten, dass das Wählervotum dazu beitragen wird, die innere Spaltung zu überwinden und klare Mehrheitsverhältnisse zu schaffen. Den Regionalparteien könnte erneut eine Schlüsselrolle zufallen, womit Einzelinteressen wieder die Oberhand behielten. Als Folge würde die (nach einem möglichen Brexit) viertgrößte Volkswirtschaft der Europäischen Union (EU) auch in der kommenden Legislaturperiode durch innere Konflikte in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt sein. Außerdem würde das Vorhaben, im europäischen Konzert eine größere Gestaltungsrolle zu spielen, an den politisch und regionalistisch geprägten Blockaden scheitern.

Die Hoffnung des spanischen Ministerpräsidenten Pedro Sánchez, mit vorgezogenen Neuwahlen eine Lösung für die schwierige innenpolitische Lage Spaniens herbeizuführen, dürfte laut jüngsten Umfragen enttäuscht werden. Die Wählerinnen und Wähler sind fest in ihren Lagern verankert, Verschiebungen finden nur innerhalb der jeweiligen Lager statt, ohne dass sich klare Mehrheiten bilden würden. Die neue Legislaturperiode steht insofern erneut unter dem Vorzeichen prekärer Stabilität einer Regierung. Die verschiedenen, teils widersprüchlichen Visionen und Projekte für Spanien stehen einander unvereinbar gegenüber. Die wichtigsten politischen Kräfte reproduzieren in ihren Wahlprogrammen diese Konflikte und Divergenzen. Dabei lassen sie nicht das Bestreben erkennen, im Interesse eines nationalen Konsenses Brücken zu bauen.

Prognosen: Instabilität und unklare Mehrheitsverhältnisse

Das schwierige Regieren ohne klare Mehrheiten könnte sich fortsetzen. Das gilt

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

jedenfalls, wenn sich die Prognosen der jüngsten Umfragen der wichtigsten spanischen Medien und des Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) bewahrheiten. Sie deuten darauf hin, dass die spanische Sozialistische Arbeiterpartei (PSOE) unter Führung des amtierenden Ministerpräsidenten Pedro Sánchez die Wahlen mit großem Abstand als stärkste Partei gewinnen wird. Demnach würde sie zwischen 130 und 140 Abgeordnete stellen, aber die absolute Mehrheit von 176 der insgesamt 350 Abgeordneten verfehlen, die nötig wäre, um allein regieren zu können. Die PSOE könnte auch keine solide und stabile Mehrheit erlangen, wenn sie zusammen mit der Unidos Podemos (dem Zusammenschluss der von Podemos geführten linken politischen Parteien) einen linken Block bildet. Denn Podemos dürfte mehr als die Hälfte der 71 Parlamentssitze verlieren, die sie bei den letzten Wahlen am 26. Juni 2016 gewonnen hatte.

Andererseits deuten dieselben Umfragen darauf hin, dass auch das rechte Lager — das sich aus der Volkspartei (PP), der liberalen Bürgerbewegung (Ciudadanos — Cs) und der aufstrebenden extremen Rechten von Vox zusammensetzt — nicht in der Lage sein wird, die absolute Mehrheit zu erreichen. Die drei Parteien könnten zusammen auf 155 bis 165 Parlamentsmandate kommen, wobei ein deutlicher Rückgang der Unterstützung für Cs und ein starkes Mandat für Vox erwartet wird, die erstmals bei nationalen Parlamentswahlen antritt.

Der Schlüssel zur Regierungsbildung liegt folglich erneut in den Händen von Regionalparteien wie der baskischen nationalistischen PNV oder der baskischen Unabhängigkeitsallianz Bildu, den katalanischen politischen Kräften der Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) sowie der Wahlkoalition von Junts per Catalunya (JxCat). Nach aktuellen Projektionen könnte jede von ihnen die Zahl ihrer Abgeordneten (mit Ausnahme von JxCat) erhöhen. Im Ergebnis deutet sich die Fortsetzung eines Szenarios an, das die politische Blockade in Spanien verlängern könnte.

Doch es geht nicht nur um die Mehrheiten im Abgeordnetenhaus: Besondere Bedeutung hat auch die Wahl der Mitglieder des Senats, der zweiten Kammer des spanischen Parlaments. Denn der Senat muss, nach einem entsprechenden Antrag der Regierung, über eine erneute Anwendung von Artikel 155 der Verfassung abstimmen, der die Auflösung einer Regionalregierung ermöglicht. Dazu ist eine absolute Mehrheit nötig. Wie die heutigen Oppositionsparteien das bereits fordern, könnte somit erneut in das Autonomiestatut Kataloniens eingegriffen werden, wie schon am 27. Oktober 2017 nach der Unabhängigkeitserklärung. In der letzten Legislaturperiode hatte der Senat 208 gewählte und 58 von den Regionalparlamenten benannte Mitglieder.

Polarisierung im Parteiensystem

Spaniens Parteiensystem hat sich in der letzten Dekade stark verändert. Die Zeiten, als Spanien von zwei Parteien, der PP und der PSOE, dominiert wurde, sind vorüber, das Regieren mit absoluten Mehrheiten einer der beiden Großparteien gehört der Vergangenheit an. Dabei gibt es keine Tradition von Koalitionsregierungen, vielmehr wird meist auf der Grundlage von Duldungsvereinbarungen regiert, zudem werden punktuelle Unterstützungspakte ausgehandelt.

Dass Ministerpräsident Pedro Sánchez noch vor Ablauf seiner Amtszeit Parlamentswahlen ansetzte, ist eine direkte Folge der Blockade, in der sich die Minderheitsregierung der PSOE befand, insbesondere aber ihrer Abhängigkeit von den Stimmen der Regionalparteien. So konnte Sánchez den Gesamthaushaltsplan im Februar 2019 nicht durchsetzen, da die katalanischen Parteien, die sich für die Unabhängigkeit Kataloniens einsetzen, ihre Zustimmung verweigerten. Hintergrund dafür war die Tatsache, dass die sozialistische Regierung die Forderung der katalanischen Parteien zurückwies, das Recht auf Selbstbestimmung auf die Tagesordnung ihrer Verhandlungen mit der Regionalregierung von Katalonien zu setzen. Maßgeblich für

die Entscheidung der Regierung Sánchez, vorzeitig Neuwahlen herbeizuführen, war zum einen die Unmöglichkeit, den Haushalt zu verabschieden, und zum anderen der Druck, den PP, Cs und Vox bei einer Massendemonstration für die Einheit Spaniens und gegen die sozialistische Regierung ausgeübt haben, die am 10. Februar 2019 in Madrid stattfand.

Damit endete die Regierungszeit der PSOE schneller als gedacht, nachdem sie die Regierung von Mariano Rajoy (PP), gestützt von Unidos Podemos und Regionalparteien, wegen eines Korruptionsskandals mit insgesamt 180 Stimmen durch einen Misstrauensantrag zu Fall gebracht hatte. Am 2. Juni 2018 wurde die sozialistische Regierung von Pedro Sánchez mit den Stimmen einer parlamentarischen Minderheit zum neuen spanischen Ministerpräsidenten gewählt. Einige Tage nach seiner Abwahl trat Mariano Rajoy von seinem Amt als PP-Vorsitzender zurück, sein Nachfolger wurde Pablo Casado. Unter seiner Führung bezieht die Partei stärker konservative Positionen, wobei die Einheit Spaniens und eine aggressivere Rhetorik zur Verteidigung traditioneller Werte die relevanten Achsen sind. Diese Wende hat den gemäßigteren Kräften in der PP nicht gefallen. Sie beschuldigen Casado, das politische Zentrum den Konkurrenten Cs und PSOE zu überlassen.

Der Moment, von dem ein Aufbruch und eine Verjüngung der Parteiführung ausgehen sollten, erwies sich jedoch als Wendepunkt für die PP. Denn mit der rechtsextremen Partei Vox trat ein neuer Konkurrent auf dem rechten Flügel des Parteienspektrums auf, der massiv in das Reservoir der PP-Wähler eindringen konnte. Die im Dezember 2013 von ehemaligen PP-Mitgliedern gegründete Partei hat zu einer schärferen Polarisierung der politischen Debatte beigetragen, insbesondere in Bezug auf die territoriale Einheit Spaniens, die Vergangenheitsbewältigung und die katalanische Frage. Vox ist eine Partei »sui generis«, die von der ideologischen Grundlage der Franco-Diktatur lebt. Sie schließt an konservative Werte des Katholizismus an, vertritt ein traditionelles Familienbild und spricht sich gegen Abtreibung und den sogenannten »linken Feminismus« aus. Darüber hinaus hat sie in der Öffentlichkeit einen gegen die muslimische Einwanderung gerichteten Diskurs geprägt. Obwohl sie ungeregelte Einwanderung ablehnt und traditionelle christliche Werte Europas verteidigt, ist Vox keine euroskeptische Partei; sie steht zum Projekt der Europäischen Union und tritt in Wirtschaftsfragen für liberale Positionen ein, etwa für die Reduzierung der Rolle des Staates und die Privatisierung von Unternehmen und öffentlichen Dienstleistungen.

Die »Andalusische Allianz«

Welche politische Bedeutung Vox hat, zeigte sich im Ergebnis der Regionalwahlen in Andalusien am 2. Dezember 2018, das zu einer Ablösung der PSOE führte, die dort 37 Jahre regiert hatte. Dazu formierte sich erstmals die sogenannte »Andalusische Allianz« aus PP, Cs und Vox. Aufgrund einer formellen Koalition von PP und Cs und der Duldung durch Vox wurde der PP-Kandidat Juan Manuel Moreno Bonilla am 18. Januar 2019 als Präsident der Junta de Andalucía eingesetzt. Vox war es aus dem Stand gelungen, zwölf Sitze im Regionalparlament zu erringen und damit zu einer politischen Kraft zu werden, die entscheidend ist für die Regierungsbildung. Darüber hinaus wird mit Vox das Parteiensystem Spaniens erneut erweitert, das sich bereits im Dezember 2015 mit dem Auftreten von Cs und Unidos Podemos im spanischen Parlament grundlegend verändert hatte. Indem nun fünf statt wie zuvor zwei große Parteien zur Wahl stehen, kann es zu einer Aufsplitterung der Stimmen in den jeweiligen Lagern kommen (etwa zwischen PP, Cs und Vox). Das würde die Optionen der PSOE begünstigen, mehr Abgeordnete zu stellen, weil bei der Verteilung der Sitze die Mehrheitspartei bevorzugt wird.

Der Kampf um »España Vaciada«

Die PSOE muss sich jedoch darum bemühen, ihre Wähler zu mobilisieren, da eine

geringe Wahlbeteiligung traditionell den Sozialisten schadet. Die zahlreichen noch unentschlossenen Wähler könnten entscheidend für die Verteilung der Abgeordnetenmandate sein, insbesondere in jenen Landesteilen, die sich jüngst als »entleertes Spanien« (España Vaciada) zu Wort gemeldet haben. Diese entvölkerten spanischen Provinzen, die sich bei Dienstleistungen und Infrastruktur vernachlässigt fühlen, versuchen ihr Stimmengewicht in politische Forderungen umzumünzen. Vertreter von 23 Provinzen und 90 Gemeinden der »España Vaciada« organisierten am 31. März 2019 in Madrid eine Demonstration, bei der sie Verbesserungen ihrer Situation forderten. Damit gelang es ihnen, die großen politischen Parteien zu bewegen, das Anliegen der »España Vaciada« in ihre Wahlprogramme aufzunehmen — nicht nur die traditionellen Konfrontationen, die sich an der Frage der politischen Autonomieregelungen entzünden, sondern auch die Themen der anderen Landesteile, die von der Regierungspolitik vernachlässigt werden, etwa die Entwicklung des ländlichen Raums.

Die Folgen der Katalonien-Krise

Die Parlamentswahlen finden während des sogenannten »Prozesses gegen Procés« statt. der am 12. Februar 2019 am Obersten Gerichtshof begann. Zwölf katalanische Unabhängigkeitsführer sind wegen Rebellion, Aufruhr, Unterschlagung und Ungehorsam angeklagt. Insofern stehen Politik und Wahlkampf erneut im Zeichen der Katalonien-Krise, die das Land spaltet, seitdem am 1. Oktober 2017 ein Referendum abgehalten wurde und das regionale Parlament am 27. Oktober 2017 symbolisch Katalonien für unabhängig erklärt hat.

Die damalige PP-Regierung unter Ministerpräsident Mariano Rajoy wandte daraufhin Verfassungsartikel 155 an, griff in die Autonomie Kataloniens ein und löste seine Regierung am 21. Oktober 2017 ab — eine Entscheidung, die der Senat am 27. Oktober 2017 billigte. Führende Mitglieder der katalanischen Unabhängigkeitsbewegung wurden inhaftiert, andere flohen aus Spanien.

Im Ergebnis der Regionalwahlen vom 21. Dezember 2017 wurde die Selbstverwaltung Kataloniens weitgehend wiederhergestellt, die Anwendung des Artikels 155 aufgehoben. Am 2. Juni 2018 wurde eine neue Regionalregierung vereidigt, unter der jedoch die vorherigen Mehrheitsverhältnisse herrschten. Nach wie vor dominierte eine Koalition das Regionalparlament und die Regionalregierung, die für die Unabhängigkeit eintrat.

Bei den bevorstehenden Parlamentswahlen wird den für die Unabhängigkeit eintretenden Parteien der Regierungskoalition in Katalonien aus drei Gründen besondere Aufmerksamkeit zukommen: Erstens stehen das Autonomie-Modell, die katalanische Krise und ihre Lösung im Mittelpunkt der Wahldebatte. Zweitens finden die Wahlen während des laufenden »Prozesses gegen Procés« statt, einige der angeklagten Anführer sind auf Kandidatenlisten verzeichnet. Drittens werden die Wahlen auch als Votum für oder gegen die Unabhängigkeitsparteien verstanden; sie könnten Auskunft darüber geben, ob diese Parteien weiterhin in der Lage sind, Wähler zu mobilisieren und in Madrid ihren Einfluss geltend zu machen. Ob die Unterstützung für die Unabhängigkeit Kataloniens weiter zunimmt oder wie im Falle des Baskenlandes stagniert oder gar abnimmt, dürfte Signalwirkung für den weiteren Umgang mit der Frage der Unabhängigkeit haben.

Nachdem der einseitig beschrittene Weg zur Unabhängigkeit gescheitert ist, scheinen sich sowohl ERC als auch JxCat darauf zu konzentrieren, die Freilassung der Angeklagten und die Rückkehr derjenigen Politiker zu erwirken, die sich außerhalb des Landes aufhalten. Zudem fordern sie das Recht auf Selbstbestimmung für Katalonien und Verhandlungen mit der Regierung in Madrid über ein rechtlich verbindliches Unabhängigkeitsreferendum, mit dem die katalanische Frage gelöst werden soll.

Dabei zeigen sich in jeder der wichtigsten katalanischen politischen Parteien in-

terne Spannungen, die strategischer, aber auch politischer Natur sind: Dissens gibt es zum einen darüber, ob der Prozess der einseitig zu vollziehenden Unabhängigkeit auf Grundlage des Votums vom 1. Oktober 2017 fortgeführt oder ob angestrebt werden soll, das Selbstbestimmungsrecht Kataloniens auszuüben, indem man ein legales, mit einer möglichen Mitte-Links-Regierung unter Führung der PSOE vereinbartes Referendum durchführt.

Der zweite Dissens besteht zwischen dem ehemaligen Präsidenten Kataloniens Carles Puigdemont und einer Reihe prominenter Mitglieder der wichtigsten Partei der Koalition, der Partit Demòcrata Europeu Català (PDeCAT). Ein gemäßigterer Teil des PDeCAT, der eine Position des Dialogs und der Verhandlung favorisiert, ist gegen Puigdemonts Strategie der Konfrontation mit der Regierung in Madrid und stellt seine Führung offen in Frage. Diese Gruppe liebäugelt mit der Gründung einer neuen Mitte-Rechts-Partei im Stil der baskischen PNV.

Kontroverse Modelle für die Lösung des Konflikts

Die katalanische Frage treibt auch weiterhin die Polarisierung in den Positionen der großen Parteien voran. Dabei wird die Einheit Spaniens gegen das Modell einer Autonomie Kataloniens in Stellung gebracht. Tatsächlich sind die Positionen differenzierter: So strebt die PSOE einen Verhandlungsweg an und setzt auf den Dialog mit der Regionalregierung Kataloniens, der sich im Rahmen der Bestimmungen der spanischen Verfassung bewegt. Dem dient der Vorschlag, Katalonien durch ein optimiertes Finanzierungssystem und ein neues Autonomiestatut besser in Spanien zu integrieren. Podemos wiederum schlägt vor, die katalanische Frage zu lösen, indem im Rahmen seines Projekts des »plurinationalen Spaniens« ein mit der Regierung Kataloniens vereinbartes Referendum abgehalten wird.

Auf der anderen Seite des politischen Spektrums will man einen entgegengesetzten Weg einschlagen und verteidigt die Rückübertragung von Befugnissen und einiger autonomer Kompetenzen an die Zentralregierung in Madrid. Doch in Bezug auf die Autonomieregime weichen die Vorschläge der einzelnen Parteien dieses Lagers voneinander ab: Die PP stellt bestehende Autonomieregelungen nicht in Frage. Cs fordert eine Überprüfung der Steuerprivilegien, die dem Baskenland und Navarra gewährt werden. Ziel soll es sein, Statute mit den verschiedenen autonomen Regierungen nicht wie bisher einzeln auszuhandeln, sondern für alle Regionen geltende einheitliche Regelungen zu schaffen. Vox spricht sich für die kurzfristige Überarbeitung des privilegierten Finanzierungssystems für Navarra und das Baskenland aus, strebt aber die grundsätzliche Abschaffung der Autonomiestatute an. Die Parteien der »Andalusischen Allianz« wollen die territoriale Integrität Spaniens verteidigen und eine härtere Gangart gegenüber der amtierenden Regionalregierung Kataloniens durchsetzen. Sollten die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein, wird die erneute Anwendung von Artikel 155 gefordert, da die katalanische Regierung weiterhin Schritte unternehme, die auf die Erreichung der Unabhängigkeit abzielten.

Angesichts dieser Gemengelage ist erkennbar, dass die katalanische Frage nicht nur den Wahlkampf, sondern auch die Koalitionsbildung bestimmen und darüber entscheiden wird, ob eine Minderheitsregierung damit rechnen kann, geduldet zu werden (möglicherweise auch von katalanischen Abgeordneten).

Migration, finanzielle Grenzen der Sozialpolitik und die Frage von Steuererhöhungen

Trotz aller Bemühungen konnte Ministerpräsident Pedro Sánchez im Wahlkampf bisher nichts dagegen tun, dass der Urnengang am 28. April 2019 von der katalanischen Frage dominiert wird. Seine Versuche, wirtschafts- und sozialpolitischen Ideen mehr Gewicht zu geben, sind auch

durch die Präsenz von Vox und den von ihr ausgeübten Druck zur Regelung der Migration konterkariert worden. Dabei werden die Kosten hervorgehoben, die die Zuwanderung für die ohnedies schwächelnden Sozialsysteme verursacht. Auf diese Weise wird die Migrationsfrage mit der Zukunft der Sozialsysteme politisch verwoben, um daraus nachhaltige Wähler-Unterstützung zu gewinnen.

Vox hat mit seiner »islamfeindlichen« Rhetorik und dem Eintreten gegen irreguläre Einwanderung Erfolg. Als Reaktion darauf haben sowohl PP als auch Cs ihre Migrationspolitik verschärft und verlangen die Rückführung aller irregulären Einwanderer ebenso wie die Stärkung der Grenzkontrollen. Diese Parteien wollen nur legale und kontrollierte Einwanderung aus den Herkunftsstaaten akzeptieren, die den Bedürfnissen Spaniens entspricht. Diese Position wird durch den »Salvini-Effekt« und die italienische Migrationspolitik verstärkt, die zur Folge haben, dass immer mehr irreguläre Migranten den Weg nach Europa über Spanien suchen.

In Anbetracht dessen schlägt die PSOE vor, trotz aller Schwierigkeiten weiter an einer europäischen Migrationspolitik zu arbeiten, die geordnete Ströme von Einwanderern im Rahmen der Europäischen Union ermöglichen soll. Die Regierungspartei möchte damit einen Monat vor der Wahl zum Europäischen Parlament ihre Verankerung in der europäischen Familie unterstreichen. Podemos wiederum tritt für offene und legale Wege der Migration nach Spanien ein. Wie in anderen Ländern der EU besitzt das Migrationsthema auch in Spanien ein großes Mobilisierungspotential, das für den Wahlausgang entscheidend sein kann.

Nach einem möglichen Brexit wird Spanien die viertgrößte Volkswirtschaft der Europäischen Union sein, Madrids Gewicht im europäischen Konzert dürfte dann deutlich wachsen. Gegenwärtig befindet sich die Wirtschaft des Landes noch auf einem expansiven Kurs, nach der schweren Krise in den Jahren 2008—2014. Für das Jahr 2019 wird ein Wachstum von 2,1 Prozent prognostiziert. Damit läge Spanien über dem mit 1,3 Prozent angesetzten Durchschnitt der Eurozone. Die Staatsverschuldung wird jedoch bis zum Ende des Jahres 95,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erreichen, die Arbeitslosenquote bezifferte sich im Februar 2019 weiterhin auf hohe 14 Prozent, bei Jugendlichen unter 25 Jahren sogar auf 32,4 Prozent. Die Arbeitslosigkeit ist laut Umfragen eine der Hauptsorgen der Bürger. Da die hohe Arbeitslosenquote die Sozialversicherungsbeiträge nach oben treibt und das spanische Rentensystem bei einer alternden Bevölkerung finanziell auszubluten droht, dürfte die Schließung der Finanzierungslücke ganz oben auf der Tagesordnung einer neuen Regierung rangieren.

Vor diesem Hintergrund steht die Frage im Raum, ob es zu Steuererhöhungen kommt. PSOE und Podemos setzen sich für eine Anhebung der Steuern auf höhere Einkommen und Unternehmen ein, um die öffentlichen Ausgaben zu finanzieren. Gleichzeitig plädieren sie für eine Beibehaltung des Mindestlohns (salario mínimo interprofesional, SMI) von monatlich 900 Euro, eine im Dezember 2018 beschlossene Maßnahme der Regierung Sánchez. Sowohl PP als auch Cs schlagen dagegen vor, die Steuern zu senken. Sie wollen den Arbeitsmarkt flexibilisieren, damit Unternehmen mehr Personal einstellen und ihre Produktivität steigern können. Insofern stellen sie die Wirksamkeit des Mindestlohns in Frage, da sie der Ansicht sind, dass er die Beschäftigungsförderung erschwert. Ihrer Auffassung nach sollte er an das Wirtschaftswachstum gekoppelt werden.

Auch Vox schlägt eine Steuersenkung vor, will sie aber im Gegensatz zum Rest des rechten Lagers mit einer drastischen Senkung der öffentlichen Ausgaben und der Privatisierung öffentlicher Unternehmen verbinden. Für Vox ist neben einer Reform des Rentensystems von zentraler Bedeutung, die Sozialversicherungsbeiträge zu senken, um sowohl die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wie auch die Kaufkraft zu stärken und die Binnennachfrage zu beleben.

In der Frage der Steuer- und der Wirtschaftspolitik wird jedoch alles davon abhängen, ob sich der wirtschaftliche Abschwung in Europa fortsetzt und die Wachstumsprognosen weiter nach unten korrigiert werden müssen. Eine solche Tendenz könnte die Entwicklung der spanischen Wirtschaft erheblich beeinträchtigen.

Szenarien für die Bildung einer handlungsfähigen Regierung

Zwei Optionen einer Regierungsbildung unter Führung der PSOE sind denkbar:

(1) Für eine stabile absolute Mehrheit von PSOE und Unidas Podemos im Verbund mit der baskischen nationalistischen Regionalpartei PNV könnte es knapp werden. Diese Koalition wäre zusätzlich auf die Stimmen der Abgeordneten der katalanischen Nationalisten angewiesen, um eine Mehrheit im Parlament zu erreichen. In einer solchen Konstellation würde eine Regierung aus PSOE und Podemos zum Spielball der katalanischen Interessen, ihr Handlungsspielraum wäre eingeschränkt. Zwar hat der Vorsitzende des ERC, Oriol Junqueras, seine Absicht bekundet, eine linke Regierung zu unterstützen und ihre Stabilität zu gewährleisten. Wie hoch aber der Preis dafür sein würde, lässt sich derzeit kaum beantworten. Angesichts der verfahrenen Interessenlage in der Katalonien-Frage wäre in jedem Fall mit sehr schwierigen Koalitionsverhandlungen zu rechnen. Eine neue Regierung könnte schnell zum Opfer der regionalen Interessen und der politischen Dynamiken in Barcelona werden.

(2) Denkbar ist auch ein Wahlerfolg der »Andalusischen Allianz«, die mit den Abgeordneten von PP, Cs und Vox eine absolute Mehrheit erringen könnte. Für eine Regierungsbildung käme entweder eine Koalition zwischen PP und der liberalen Cs in Frage oder die Beteiligung auch von Vox; das hängt jeweils von den Stimmen ab, die die Parteien dieses Lagers erzielen. Der Cs-Vorsitzende Albert Rivera hat der PP bereits seine Bereitschaft signalisiert, bei einem Wahlerfolg eine gemeinsame Regierung zu bilden.

(3) Angesichts der verhärteten Fronten zwischen den Lagern als sehr unwahrscheinlich muss ein drittes Szenario gelten, das auf einer Verständigung zwischen PSOE und Cs beruhen würde. Gleichwohl könnte damit eine klare absolute Mehrheit erreicht werden. Seit Beginn des Wahlkampfes erklärte Cs immer wieder, nicht die Absicht zu hegen, eine neuerliche Amtseinführung von Sánchez zu unterstützen oder ein Regierungsabkommen mit der PSOE zu schließen. Denn man sei nicht bereit, die Position in der Katalonien-Frage zu ändern. Tatsächlich scheinen die unterschiedlichen Haltungen zur katalanischen Frage und die Person von Pedro Sánchez zwei unüberwindliche Hindernisse zu sein, die einem Regierungspakt der beiden Parteien entgegenstehen.

(4) Nicht auszuschließen ist auch eine Fortsetzung der aktuellen Konstellation: eine Minderheitsregierung ohne stabile Mehrheit im Parlament, die sich die notwendige Unterstützung fallweise einholen muss. Damit würden die inneren Blockaden erneut voll auf die Handlungsfähigkeit der Regierung durchschlagen. Instabilität und politische Frontstellungen würden recht bald jene Lage wiederherstellen, die zur Ansetzung der Wahlen am 28. April geführt hat. Der Wahlgang hätte das Land damit keiner Lösung näher gebracht, sondern lediglich eine Zementierung bestehender Positionen befördert.

Bislang opfern die Parteien und die Vertreter regionaler Interessen die Bereitschaft zum ausgleichenden Regieren und zum Kompromiss der Maxime, ihre eigene Identität zu bewahren und »mit klarer Kante« für die eigene Klientel zu verhandeln. Dies mag wahltaktisch kurzfristig ertragreich sein, beeinträchtigt aber die Regierbarkeit und mindert Spaniens außenpolitischen Handlungsspielraum und sein politisches Gewicht.

Spanien und die EU: Priorität für die Innenpolitik?

Im Vorfeld der anstehenden Wahlen ist die spanische Außen-, Sicherheits- und Vertei-

digungspolitik kein zentrales Thema. Sieht man von Ausnahmen in der Vergangenheit ab, wie zuletzt bei den Wahlen vom 14. März 2004 nach den Terroranschlägen in Madrid drei Tage zuvor, wird die Rolle Spaniens in der EU und über sie hinaus in den Wahlkämpfen kaum diskutiert. Dies überrascht insofern, als sich die Regierung Sánchez im Zeichen des Brexit in Berlin und Paris um eine tragende Rolle im europäischen Konzert beworben und sich als Partner der »deutsch-französischen Achse« angeboten hat. Indes hat die komplizierte innenpolitische Situation die eigenen Ansprüche an außenpolitische Relevanz schnell sinken lassen. Der Versuch der katalanischen Nationalisten, ihr Unabhängigkeitsbegehren auf die europäische und internationale Bühne zu bringen, schlug fehl, band aber erhebliche diplomatische Kräfte in Madrid.

Die fünf großen Parteien des Landes verteidigen das europäische Projekt. Das gilt auch für die wichtigsten Regionalparteien, wenn auch mit unterschiedlichen Nuancen. Keine dieser Parteien ist als euroskeptisch zu qualifizieren, ein Austritt aus der EU ist für sie kein Thema. Parteien wie PSOE, PP und Cs befürworten eine Stärkung der Rolle und des Engagements Spaniens innerhalb der EU. Sie sind bereit, mehr Verantwortung zu übernehmen und eine europäische militärische Zusammenarbeit zu stützen.

Für die Partner Spaniens in Europa ist mit den bevorstehenden Wahlen neben der Unsicherheit über stabile Mehrheitsverhältnisse einer neuen Regierung auch die Ungewissheit über die europapolitische Rolle verbunden, die Spanien künftig spielen wird. Zwar dürften sich die grundsätzlichen außenpolitischen Positionen Spaniens kaum verändern, allerdings sind Reichweite und Tiefe des spanischen Engagements weiterhin stark an die innenpolitische Agenda geknüpft. Das wird sich beispielsweise in den künftigen Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU für den Zeitraum 2021—2027, in dem Umfang der Strukturfonds und der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik widerspiegeln, bei denen Spanien den ländlichen Raum und die Forderungen der »España Vaciada« vertreten wird. Dabei wird es interessant sein zu beobachten, inwieweit sich Spanien der Linie der Nettoempfänger der europäischen »Südschiene« anschließt oder eigene Positionen entwickelt.

Nach wie vor leidet Spaniens Rang in Europa an den Defiziten seiner Außenpolitik, seiner begrenzten Präsenz in Mittel- und Osteuropa sowie seinem Abweichen von mehrheitlichen Positionen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die etwa die Anerkennung des Kosovo als Staat betrifft. In der Kosovo-Frage kommen innenpolitische Befürchtungen zur Geltung, dass dessen Anerkennung Auswirkungen auf die katalanische Frage haben könnte.

Allerdings gibt es nicht nur ein Ost-West-Gefälle in der spanischen Außenpolitik innerhalb der EU, sondern auch eine Nord-Süd-Divergenz, beispielsweise was die Wahrnehmung Russlands als Bedrohung, die Sanktionspolitik gegenüber dem Kreml oder die Migrations- und Asylpolitik betrifft, ein grundlegendes Thema im spanischen Wahlkampf. Spanien steht einer Agenda nahe, die speziell Mitgliedstaaten aus Südeuropa teilen und im Rahmen der EU verteidigen. Ob eine neue spanische Regierung mehr politische Verantwortung im Rahmen des europäischen Projekts übernehmen kann und will und ob sie bereit ist, umfassendere Verpflichtungen für die Vertiefung der EU einzugehen, wird maßgeblich von der innenpolitischen Lage bestimmt sein.

Prof. Dr. Günther Maihold ist Stellvertretender Direktor der SWP. Xavier Servitja Roca ist Gastwissenschaftler der SWP.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3—4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364
doi: 10.18449/2019A26